

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle***HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TUPAKKALAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN
LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 15/2016 vp)**

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle tupakkalain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Tupakkalain osalta kyse on laajasta kokonaisuudistuksesta. Lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin uusi tupakkadirektiivi, minkä lisäksi sillä toteutettaisiin useita muita uudistuksia. Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antanut siitä laajan ja yksityiskohtaisen lausunnon (OM 101/43/2015), mikä on esityksessä pääosin otettu hyvin huomioon. Oikeusministeriö kiinnittää sen vuoksi lausunnossaan valiokunnan huomiota vain eräisiin yksittäisiin esitykseen sisältyviin ehdotuksiin ja toteaa lausuntonaan seuraavan.

Viranomaisten tehtävät

Ehdotetun tupakkalain 6 ja 8 §:n mukaan sekä Valviralla että kunnilla olisi tupakkatuotteiden markkinoinnin valvontaa koskevia tehtäviä, eikä niiden välinen toimivallanjako näytä ilmenevän yksiselitteisesti ehdotetuista säännöksistä. On yleensä välttämätöntä, että toimivaltainen viranomaisen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 33/2014 vp, PeVL 2/2012 vp, PeVL 21/2009 vp). Esityksen perusteluista ilmenee, että Valviralle kuuluisi markkinointia koskevien säännösten valvonta silloin, kun asialla on merkitystä laajemmin kuin yh-

den kunnan alueella (s. 83). On syytä harkita, pitäisikö ehdotettua sääntelyä täsmentää vastaamaan perusteluissa esitettyä.

Alaikäisiä koskeva hallussapitokielto

Ehdotetussa tupakkalain 118 §:ssä säädettäisiin alaikäisiin kohdistuvasta hallussapitokiellosta. Kielto laajenisi koskemaan nikotiinituotteita. Ikärajojen asettaminen on merkityksellistä perustuslain 6 ja 7 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on voimassa olevaan tupakkalakiin sisältyvää tupakkatuotteiden hallussapitosäännöstä säädettäessä katsonut - ottaen huomioon ettei hallussapitokiellon rikkomisesta olisi tullut seuraamuksia - että hallussapitokiellon kaltaista puhtaasti symbolista lainsäädäntöä tulisi välttää (PeVL 21/2010 vp). Tupakan tai nikotiinituotteen hallussapitoa ei nytkään ehdoteta säädettävän rangaistavaksi, mitä sinänsä on pidettävä perusteltuna. Esityksen perusteluiden jaksossa 3.2.2. selostetuin tavoin hallussapidon kiellosta säätämällä on kuitenkin merkitystä erityisesti opilaitosten toiminnalle, joten kiellon säätämälle näyttää olevan asiallisia perusteita.

Asumiseen liittyvät tupakointikiellot

Nykyiset asumiseen liittyvät tupakointikiellot ehdotetaan koottaviksi lain 78 §:ään. Pykälään otettavaksi ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 7 §:ssä suojatun henkilökohtaisen vapauden ja 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Näitä oikeuksia rajoittavien säännösten tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, ja niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltäviä sekä olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (PeVM 25/1994 vp).

Pykälän 1 momentissa kiellettäisiin tupakointi asuntoyhteisön yhteisissä ja yleisissä sisätiloissa. Sääntely vastaisi asiallisesti voimassa olevaa lakia sillä erotuksella, että kielto koskisi ehdotetusta 73 §:stä johtuen myös sähkö-tupakkaa ja poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita. Kiellon laajennuksen taustalla vaikuttavat samat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettut väestön terveyden edistämistä koskevat syyt kuin koko lakiesityksen taustalla yleisesti. Ehdotettu laajennus täyttäneen myös oikeasuhteisuusvaatimuksen.

Ehdotetussa sääntelyssä käytetty ilmaisu ”asuntoyhteisö” on kuitenkin jossain määrin tulkinnanvarainen. Ehdotetun lain 2 §:n 42 kohdan mukaan asuntoyhteisöllä tarkoitetaan muun muassa yhteishallinnosta vuokrataloissa annetun lain 2 §:ssä tarkoitettua vuokrataloa sekä muuta vuokratalokantaa. Käytetty ilmaisu ”muu vuokratalokanta” jättää määritelmän jossain määrin avoimeksi. Voitaisiinko esimerkiksi omakotitaloa, jossa on säännöllisesti vuokralaisia, pitää vuokratalokantaan kuuluvana?

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että asuntoyhteisö saa kieltää tupakoinnin asuntoyhteisön omistamissa ja sen hallitsemissa yhteisissä ulkotiloissa rakennuksen sisäänkäyntien ja ilmanottoaukkojen läheisyydessä, lasten leikkialueella ja yhteisillä parvekkeilla. Omistamista koskeva edellytys näyttäisi johtavan siihen, ettei esimerkiksi vuokratontilla oleva Hitas-asunto-osakeyhtiö voisi kieltää tupakointia säännöksessä tarkoitetuilla alueilla. Tätä ei liene tarkoitettu.

Lain 79 §:ssä säädettäisiin asuntoyhteisön oikeudesta hakea tupakointikiellon määräämistä huoneistoon kuuluville parvekkeille, huoneiston käytössä oleviin ulkotiloihin tai huoneiston sisätiloihin. Kunnan olisi 2 momentin perusteella määrättävä tupakointikielto, jos hakemuksessa tarkoitetuista tiloista voi tilan rakenteiden tai muiden olosuhteiden vuoksi kulkeutua tupakansavua toiselle parvekkeelle, toiseen huoneistoon kuuluvan ulkotilan oleskelualueelle tai toisen huoneiston sisätiloihin. Tupakointikielto saataisiin määrätä asuinhuoneiston asuintilaan vain, jos savun kulkeutumista ei ole mahdollista rakenteiden korjaamisella tai muuttamisella kohtuudella ehkäistä ja asuintilan haltijalle on ennen kiellon määräämistä varattu mahdollisuus ehkäistä savun kulkeutuminen omilla toimenpiteillään. Asuinhuoneiston asuintilaa koskeva tupakointikielto ei koskisi sähkösavukkeen käyttämistä.

Pykälään otettavaksi ehdotettu sääntely on uutta voimassa olevaan tupakkalakiin nähden. Ehdotettu kielto merkitsee verraten syvälle käyvää puuttumista henkilön itsemääräämisoikeuden ja yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (HE 309/1993 vp; PeVL 53/2005 vp). Ehdotetun kiellon tavoitteena on kuitenkin tässäkin tapauksessa edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sääntelyn tällainen tausta muodostaa hyväksyttävän rajoitusperusteen, joka on paimanan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (PeVL 21/2010 vp, PeVL 19/2006 vp).

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava myös oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta. Keskeistä tällöin on sen arvioiminen, onko ehdotetun sääntelyn taustalla vaikuttava hyväksyttävä tavoite saavutettavissa muin, perusoi-keuksiin vähemmin puuttuvin keinoin. Kuten esityksessä selostetaan, nykyisin käytettävissä olevilla keinoilla ei ole pystytty tehokkaasti puuttumaan ehdotetussa pykälässä tarkoitetuissa tiloissa tapahtuvan tupakoinnin sivullisille aiheuttamiin haittoihin. Niin sanotun passiivisen tupakoinnin haitoista on esityksessäkin todettu tavoin vahvaa tieteellistä näyttöä. Ehdotetulla sääntelyllä ei myöskään lähtökohtaisesti kielletäisi tupakointia pykälässä tarkoitetuissa tiloissa, vaan ehdotuksessa on kyse asuntoyhteisön mahdollisuudesta hakea tupakointikiellon määräämistä jos tietyt rakenteita ja olosuhteita koskevat edellytykset täyttyvät. Asuinhuoneiston

asuintiloja koskevan tupakointikiellon lisäedellytyksenä olisi, että savun kulkeutumista toiseen tilaan ei voida rakenteiden korjaamisella tai muuttamisella kohtuudella ehkäistä ja että kyseisen asuintilan haltijalle on ennen kieltoa varattu mahdollisuus estää savun kulkeutuminen omilla toimenpiteillään. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on olennaista myös, että asuinhuoneiston asuintilaa koskeva tupakointikielto ei koske sähkösavukkeen käyttämistä.

Edellä mainituista seikoista huolimatta ehdotettu sääntely muodostuu varsin ankaraksi, koska tupakointikielto olisi määrättävä, jos säännöksessä tarkoitetuista tiloista ”voi” sen rakenteiden tai muiden olosuhteiden vuoksi kulkeutua tupakansavua toiselle parvekkeelle, toiseen huoneistoon kuuluvan ulkotilan oleskelualueelle tai toisen huoneiston sisätiloihin. Tällöin satunnainenkin esimerkiksi tuulen mukana kulkeutuva vähäinenkin tupakansavu saattaisi johtaa tupakointikiellon määräämiseen. Lausunkierroksella olleessa esitysluonnoksessa tupakointikiellon määrääminen oli kytketty siihen, että mainituista tiloista voi sen rakenteiden tai muiden olosuhteiden vuoksi ”muutoin kuin poikkeuksellisesti” kulkeutua tupakansavua. Tämänkaltaisen ilmaisun käyttäminen säännöksessä vaikuttaisi olevan oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta tarpeen.

Sääntelyn sisältö jää eräiltä osin epämääräiseksi. Esimerkiksi tupakointikieltoa koskevan 79 §:n osalta jää jossain määrin epäselväksi, missä järjestyksessä erilaiset asuntoyhteisöt voisivat päättää tupakointikiellon hakeemisesta kunnalta. Tupakointikiellon hakumenettelyä on selostettu esityksen perusteluissa ainoastaan asunto-osakeyhtiölakia soveltavien yhteisöjen näkökulmasta. Epäselväksi jää, miten asukkaiden päätösvalta ja oikeus tehdä aloitteita muissa yhteisöissä määräytyisi.

Hieman epäselväksi jää niin ikään, mitä tarkoitetaan ehdotetun 79 §:n 2 momentissa käytetyllä ilmaisulla ”asuinhuoneiston asuintila”. Taloyhtiön yhtiöjärjestyksen mukainen käyttötarkoitus ei kaavamaisesti poista sitä mahdollisuutta, että asuinhuoneistossa on muutakin kuin ”asumiseen” tarkoitettua tilaa, esimerkiksi kotitoimisto.

Ehdotetun 79 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin, että tupakointikielto saadaan määrätä asuinhuoneiston asuintilaan vain, jos savun kulkeutumista ei ole mahdollista rakenteiden korjaamisella tai muuttamisella kohtuudella ehkäistä. Ehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää epäselväksi, kenen vastuulla rakenteiden korjaaminen ja muuttaminen olisi ja kuka vastaisi näiden toimenpiteiden kustannuksista.

Ehdotetun 79 §:n 3 momentin mukaan kunnan on peruutettava määräämänsä tupakointikielto asuntoyhteisön hakemuksesta, jos kiellolle ei muuttuneiden olosuhteiden vuoksi ole enää perusteita. Tällainen muutunut tilanne saattaa olla seurausta kiellon kohteena olevan huoneiston haltijan omista toimenpiteistä. Tällä ei kuitenkaan olisi itsenäistä oikeutta

hakea tupakointikiellon peruuttamista. Ottaen huomioon, että kiellossa on kyse tällaisen henkilön oikeuksien rajoittamisesta, olisi syytä harkita esimerkiksi mahdollisuutta antaa tällaiselle asianosaiselle itsenäinen oikeus hakea kiellon peruuttamista.

Ehdotetussa 79 §:n 1 momentissa säädettäisiin hakemuksessa tarkoitettujen tilojen haltijoiden kuulemisesta ennen hakemuksen tekemistä. On selvää, ettei tällaisella kuulemisvelvollisuudella, joka sinällään lienee perusteltu, voida korvata hallintolain 34 §:ssä säädettyä päätöksen tekvän viranomaisen velvollisuutta kuulla asianosaista.

Esilläpitokielto

Ehdotetun 71 §:n 2 momentissa säädettäisiin eräitä myyntipaikkoja koskevasta poikkeuksesta muun muassa tupakkatuotteiden esilläpitokiellosta. Oikeusministeriö kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että poikkeuksen käyttöalaa ehdotetaan kavennettavaksi nykyisestä (myyntipaikat, joissa pääasiallisesti myydään tupakkatuotteita -> myyntipaikat, joissa myydään lähes yksinomaan tupakkatuotteita). Sääntelyn tiukentamisen seurauksena eräät myyntipaikat saattavat käytännössä joutua kaventamaan tuotevalikoimaansa, mikä on merkityksellistä elinkeinovapauden kannalta (PeVL 21/2010 vp).

Valvontamaksu

Ehdotetun tupakkalain 91 §:n mukaan kunta perii vuosittain hyväksymänsä taksan mukaisen, myyntipistekohtaisen valvontamaksun laissa tarkoituiltuista vähittäis- ja tukkumyyjiltä. Valvontamaksu olisi enintään 500 euroa myyntipistettä kohden, eräissä tapauksissa maksu perittäisiin enintään kaksinkertaisena. Ehdotetussa sääntelyssä vaikuttaa olevan kyse perustuslain kannalta verosta (HE 1/1998 vp, s. 134/II; PeVL 47/2005 vp), mikä onkin todettu esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden sivulla 143.

Kunnallisesta verosta säädetään perustuslain 121 §:n 3 momentissa, jonka mukaan laissa tulee säätää verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Ehdotetun sääntelyn mukaan kukin kunta määritteli itse vuosittain maksun määrän, eikä laissa kunnan harkintavaltaa rajattaisi muutoin kuin säätämällä maksun enimmäismäärästä. Kunnan harkintavalta veroa määrättäessä jäisi siten varsin avoimeksi, kun otetaan huomioon perustuslain vaatimus säätää laissa kunnallisen veron määräytymisen perusteista. Oikeusministeriö kiinnittää valiokunnan huomiota mahdolliseen tarpeeseen tarkistaa puheena olevaa säännösehdotusta kyseisiltä osin.

Muutoksenhaku

Muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätökseen olisi ehdotetun tupakkalain 106 §:n 2 momentin mukaan käytössä valituslupa. Ehdotus merkitsee muutosta voimassa olevan tupakkalain sääntelyyn nähden, sillä nykyisin eräät asiaryhmät, kuten esimerkiksi vähittäismyyntiluvan peruuttaminen, jäävät valituslupasääntelyn ulkopuolelle. Tupakkalain nykyinen, 1.1.2016 voimaan tullut asiaa koskeva sääntely perustuu eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskevaan hallitukseen esitykseen (HE 230/2014 vp). Perustuslakivaliokunta piti kyseistä esitystä käsitellessään antamassaan lausunnossa mahdollisena valituslupasääntelyn saattamista koskemaan muun muassa elinkeinoluvan peruuttamista koskevia asioita (PeVL 55/2014 vp). Oikeusministeriö pitää nyt ehdotettua valituslupasääntelyä perustuslakivaliokunnan edellä mainittu lausuntokin huomioon ottaen perusteltuna.

Rangaistussäännökset

Oikeusministeriöllä ei ole erityistä sisällöllistä huomautettavaa esitykseen sisältyvistä ehdotuksista tupakkalain rangaistussäännöksiksi. Esityksessä on myös tältä osin kiinnitetty huomiota ministeriön esityksen valmisteluvaiheessa antamaan lausuntoon.

Oikeusministeriö esittää kuitenkin muutaman lainkirjoitusteknisen huomion esitykseen sisältyvistä rangaistussäännöksistä.

Ehdotettu tupakkalain 110 §:n tupakan markkinointirikkomus voitaisiin teknisesti kirjoittaa siten, että tupakkalain 68 §:n ja 71 §:n vastaisuutta koskevat osat erotettaisiin omiksi kohdikseen. Pykälän jälkimmäisenä virkkeenä oleva tekijätunnusmerkki voitaisiin, ellei sen sijoittamiseen ehdotetuin tavoin ole jotain erityistä syytä ja kunhan kysymys kaikilta osin on luonnollisista henkilöistä, tällöin harkita otettavaksi säännöksen alkuun, jolloin säännös voisi kuulua seuraavasti:

110 § Tupakan markkinointirikkomus

Markkinointitoimen tilaaja ja toimeenpanija sekä näiden palveluksessa oleva, joka tahallaan

1) 68 §:n vastaisesti markkinoi tupakkatuotetta, tupakan vastiketta, tupakointivälinettä, tupakkajäljitelmää, sähkösavuketta tai nikotiinineestettä taikka

2) 71 §:n vastaisesti pitää tupakkatuotteita, tupakan vastikkeitä, sähkösavukkeita tai nikotiinineesteitä tai niiden tavaramerkkejä vähittäismyyntissä esillä

on tuomittava *tupakan markkinointirikkomuksesta* sakkoon.

Tupakan markkinointirikos koskee 110 §:ssä tarkoitetun tupakkalain 68 §:n vastaisen menettelyn eräänlaista törkeää tekemuotoa. Säännös voitaisiin kirjoittaa seuraavaan tapaan:

111 § Tupakan markkinointirikos

Markkinointitoimen tilaaja ja toimeenpanija sekä näiden palveluksessa oleva, joka tahallaan 68 §:n vastaisesti markkinoi tupakkatuotetta, tupakan vastiketta, tupakointivälinettä, tupakkajäljitelmää, sähkösavuketta tai nikotiinineustetta siten, että markkinointia on pidettävä sen toteuttamistapa, kohde-ryhmän ikä tai koko taikka menettelystä saatu taloudellinen hyöty huomioon ottaen myös kokonaisuutena arvostellen törkeänä, on tuomittava *tupakan markkinointirikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Riippumatta valitusta sääntelytavasta valiokunnan voi olla perusteltua kiinnittää huomiota siihen, että tekijätunnusmerkeissä ”markkinointitoimen tilaaja” ja ”toimeenpanija” on kyse luonnollisista henkilöistä, koska oikeushenkilöt eivät voi olla rikosten tekijöitä. Tekijätunnusmerkkinä ei tule kysymykseen oikeushenkilö.

Tupakansavulta suojaavien toimenpiteitä laiminlyöntiä koskevan 114 §:n 1 momentin 2 kohdan osalta voitaisiin harkita, tulisiko verbi ”sallii” sijoittaa 2 kohdan alkuun.

Viittausta rikoslakiin koskevan 115 §:n osalta valiokunta voi harkita säännöksen kirjoittamista tavanomaisen rikoslakiviittauksen tapaan seuraavasti.

115 § Viittaus rikoslakiin

Rangaistus salakuljetuksesta ja lievistä salakuljetuksesta säädetään rikoslain (39/1889) 46 luvun 4 ja 5 §:ssä.